

SAGGI E CONTRIBUTI

1. Il processo di valutazione nella pianificazione urbana e territoriale: qualche osservazione sui limiti e sulla validità operativa, di *U. Sorbi*
2. Una misura quantitativa della verosimiglianza estimativa, di *M. Simonotti*

IL PROCESSO DI VALUTAZIONE NELLA PIANIFICAZIONE URBANA E TERRITORIALE: QUALCHE OSSERVAZIONE SUI LIMITI E VALIDITA' OPERATIVA

U. SORBI*

1. Il processo (o metodo) di valutazione nella pianificazione urbana e regionale presuppone, perché possa essere espletato con sufficiente congruità per i fini da perseguire, anzitutto e per quanto possibile chiarezza concettuale sul significato da attribuire alla stessa pianificazione.

Per parte nostra, e non certo da oggi¹, siamo dell'opinione che si è in presenza di un *concetto dinamico*: si evolve e per così dire cammina con l'avanzare degli eventi tecnologici, del progresso, con i cambiamenti delle preferenze umane, sociali. Cosicché anche il processo (metodo) di valutazione,

* Presidente del Ce. S.E.T.

¹ I nostri più recenti contributi su questo argomento sono stati i seguenti:

- *Ristrutturazione fondiaria e programmazione territoriale regionale* - Estratto dal Volume "Scritti di Economia Agraria e Forestale", Parma 1982.
- *Aspetti giuridici ed economico-estimativi della pianificazione regionale* - Relazione presentata in occasione del XII Incontro del Centro Studi di Estimo e di Economia Territoriale su "Aspetti giuridici ed economico-estimativi della pianificazione regionale, con particolare riferimento alla Sardegna", tenutosi a Sassari, 1982.
- *Assetto del territorio e strutture fondiario-aziendali* - in "Lombardia Agraria", nn. 8-9-10, 1984.
- *Evoluzione dei concetti e dei metodi della pianificazione del settore agricolo* - Replica a G. Fabiani in Atti della S.I.D.E.A. - Società Editrice Il Mulino, Bologna 1987.
- *La pianificazione territoriale con riferimento agli aspetti forestali e montani*, Lettura tenuta all'Accademia italiana di Scienze Forestali, 1987.
- *Acquisition of parameters for ground planning in the forestry sector* - Relazione al XVI Pacific Science Congress, organizzato dalla National Academy of Sciences - Seoul, Korea, 1987.
- *L'uso del territorio nei rapporti città-campagna: situazione attuale e tendenze* - Lettura all'Accademia di Agricoltura di Torino, 1987.

le sue motivazioni e i relativi criteri, l'accertamento o la previsione del valore relativo all'avvenuta o futura pianificazione urbana e in senso più lato, territoriale, non possono che essere relativi ad un certo momento storico, a determinate condizioni e possibilità, quindi, della vita civile e sociale, singola e collettiva.

La valutazione di un dato processo di pianificazione urbana e territoriale, che si estrinseca nella ricerca e precisazione di valori concreti, non rare volte non solo monetari, ha un senso, da precisare o rilevare esso pure, solo se e in quanto si sappia in primo luogo correlarla bene a tali eventi, del passato, attuali, o futuri, a seconda dei casi concreti.

Motivi, questi, che rimandano alla nozione di "pianificazione" che, com'è ben noto, è tutt'altro che definita e generalmente accettata, forse proprio a motivo del dinamismo insito nella sua concezione.

La pianificazione, a nostro avviso, è quel processo attraverso il quale si è predisposto o si predispone un insieme coordinato di decisioni per agire sulla struttura (urbana, agricola, del territorio), dirette al conseguimento di obiettivi definiti, con l'impiego di mezzi possibilmente adeguati.

2. Pertanto alcuni aspetti della pianificazione ai quali occorre fare più o meno costante riferimento proprio per avere a disposizione parametri ed elementi correlabili con quanto compiuto o da realizzare in un dato territorio o città, e così in grado di fornire orientamenti e giudizi validi per determinarne il grado di convenienza economica e sociale, sono i seguenti:

- lunghezza dell'arco di tempo nel quale il processo di pianificazione è o verrà articolato;
- grado di coordinamento dato dall'insieme di decisioni realizzate e future evitando al massimo decisioni singole e disarticolate tra loro;
- acquisizione di specifici parametri necessari per l'impiego di mezzi adeguati nei tempi, nei modi, nell'entità;
- grado di conseguimento degli obiettivi prefissati o di alcuni di essi, o di parte.

In sostanza, occorre sottolineare che la pianificazione è un processo, e ciò significa affermare che essa ha carattere di continuità nel tempo anche se, di fatto, essa comporta la formulazione e la realizzazione di piani aventi ciascuno un ben definito orizzonte temporale. Si parla infatti di piani a breve termine, a medio termine e a lungo termine.

E' bene anche sottolineare che in un disegno pianificatorio appropriato deve esistere sempre uno stretto collegamento tra un singolo piano e quello successivo: essendo la pianificazione un processo continuo, fare un piano non significa ancora pianificare; in concreto, ogni attività pianificatoria si traduce nella formulazione e nella attuazione più o meno completa di piani successivi e collegati l'uno all'altro, momento questo di grande importanza in ogni settore, specie quello urbano, che sovente, purtroppo, viene disatteso.

Ne deriva chiara l'esigenza, ci permettiamo di ripetere, per bene formulare

le modalità del piano, di individuare appositi parametri, e ciò anche per procedere poi all'esecuzione del piano stesso: pertanto tale individuazione costituisce la parte essenziale della pianificazione e rappresenta pure una base insostituibile e preliminare per procedere a valutazioni "mirate", e non astratte od eccessivamente "oasistiche" e, come tali, prive per lo più di uno specifico significato economico e sociale.

3. In effetti, che la pianificazione debba essere un insieme coordinato di decisioni collegate fra di loro è una caratteristica che rappresenta l'essenza stessa del concetto di pianificazione. Tali decisioni determinano gli atti della pianificazione che si traducono ovviamente in cose concrete (per es., contenitori edilizi vari per tipologia, ubicazione, funzione; tipi di viabilità, di servizi; ecc.).

D'altra parte il fatto che la pianificazione è rivolta ad azioni future determina alcune conseguenze importanti:

a) la necessità di fare previsioni;

b) la condizione di incertezza, che aumenta col crescere della durata di ciascun piano, nella quale sempre si opera pianificando, nessuno essendo in grado di prevedere con certezza il futuro: altro aspetto di grande rilevanza in tema di accertamento o previsione di valori (costi, utilità).

I dati che si utilizzando per formulare un piano sono in vario grado caratterizzati così da aleatorietà, non sono dati certi. Ne consegue che è necessario che i piani si presentino al massimo possibile flessibili e adattabili.

c) L'opportunità di proporsi, come si è fatto cenno, obiettivi bene definiti e di impiegare mezzi adatti allo scopo. A questo proposito occorre sottolineare che il problema consiste non solo nel precisare gli obiettivi stessi ma nel verificarne la compatibilità con i mezzi disponibili per la realizzazione del piano, e il relativo grado di utilità (validità anche sociale e non solo meramente finanziario-economica), compito non semplice ma che può essere agevolato dall'uso accorto e sistematico di "parametri di comparazione" o di "riferimento".

In definitiva, ci sembra necessario sottolineare, proprio in relazione a quanto stiamo esaminando, che la pianificazione:

- è un processo dinamico, avente carattere di continuità nel tempo, anche se in concreto è costituita da piani che hanno una durata definita;
- richiede sempre una visione d'insieme ed una valutazione globale dei problemi e così anche, almeno in prima istanza dei costi, delle utilità, dei valori in altre parole;
- si realizza in condizioni di più o meno evidente incertezza per cui esige il massimo possibile di flessibilità;
- si può attuare soltanto se esistono obiettivi, almeno chiari nella loro formulazione e realisticamente individuati e definiti.

4. Le "valutazioni" nella pianificazione non possono di certo prescindere da una preliminare attenta ed analitica inquadratura dell'oggetto cioè del processo pianificatorio, con i suoi pregi ma anche limiti e quindi incertezze.

Ci si può e ci si deve chiedere, con quale criterio e metodo occorre procedere alle specifiche valutazioni, riferendosi a quale momento storico, e a quali fini: se in senso oggettivo o soggettivo (locale); con riferimento all'attualità o ad un futuro più o meno prossimo; esprimendo un valore tecnico, oppure in termini di funzione-utilità, e quindi, di costi e ricavi; un valore pertanto di convenienza economica con una visuale pure sociale o meno.

Vi è poi la vasta e complicata tematica dell'"alternativa operativa": se la pianificazione, urbana e non, fosse stata (o si prevedesse) meno rigida, oppure (od anche) più limitata per obiettivi: a quale processo di valutazione riferirsi; quale il relativo grado di attendibilità valutativa e quindi previsionale, in termini di interesse pubblico e di quello privato, e via discorrendo².

D'altra parte, e per così dire a monte dell'intera tematica richiamata, vale la pena, ci sembra, di riflettere con attenta ed obiettiva perspicacia, se per tali finalità di concretezza previsionale operativa esistano metodi (o processi) di valutazione affidabili, scevri quindi da influenze di vario genere in grado cioè di offrire delle sufficienti garanzie, in relazione al processo di relativa continuità pianificatoria soprattutto per la variabilità delle condizioni intrinseche ed estrinseche contrapposto alla realtà, che è gioco forza pianificatoria per segmenti di tempo e di fini.

Un altro settore notevole di investigazione valutativa è quello che attiene alle modalità operative nell'attuazione della stessa pianificazione; soprattutto, per l'arco di tempo pianificato, il peso, la funzione e il valore dell'iniziativa privata rispetto a quella pubblica, la gradualità dei rapporti e delle mansioni, la ricerca (prevedibile) dei diversi risultati e valori possibili.

Non potendosi, poi, pianificare (almeno per ora) che determinati territori (zone, regioni, comprensori) o parti di città e comunque di agglomerati umani, la valutazione delle possibili e probabili "interferenze esterne" non è di poco conto sia in fase preliminare di studio sia durante l'"iter" operativo sia a consuntivo.

5. Orbene, le osservazioni ora fatte, molte delle quali richiedono un'ampia approfondita disamina, confermano, ci sembra, quanto sopra esposto: per procedere ad una valutazione (espressione di valori netti: ricavi meno costi quindi) il più possibile pertinente, è necessario conoscere bene quale è stata ed

² Sui concetti riassuntivamente precisati nel testo e su altri connessi cfr. il recente lavoro a cura di L. Fusco Girard "Conservazione e sviluppo: la valutazione nella pianificazione fisica" di P. Nijkamp - H. Voogd. Vi sono scritti anche di Enrico Esposito, Francesca Ferretti, Mario Guarino, Pietro Rostirolla - Studi urbani e regionali, Franco Angeli ed., Milano 1989.

è la dinamica pianificatoria nonché quale si prevede lo sia per il futuro (ipotesi e obiettivi, principi e parametri operativi, ostacoli o limitazioni, criteri empirici, interdipendenze, alternative, periodo di riferimento, ecc.).

Quanto al grosso problema del valore sociale e/o collettivo della pianificazione, specie di quella urbana (tipologie viarie, residenziali, rapporti con i centri di attività sociale, verde pubblico, servizi, attività artigianali e altre ecc.), l'accertamento del relativo valore, tutt'altro che agevole per le molte incognite da chiarire, rientra comunque, come generale orientamento, nel quadro metodologico al quale in sintesi si è fatto cenno.

Da quanto esposto, ed è per così dire il leit-motiv di questo scritto, risalta che il giudizio di valore parziale o generale di una pianificazione, specie se urbana, pur ricercato e previsto con scrupolo metodologico e chiarezza previsionale, non può che avere e mantenere un *valore relativo* e correlato appunto alle ipotesi, criteri, parametri ecc. individuati e scelti per il processo di pianificazione, e del tutto *temporale* in relazione cioè al periodo di riferimento, che può essere anche relativamente breve rispetto al recente passato per il rapido modificarsi di aspirazioni, necessità, strumenti d'uso.

Summary

At the outset a number of considerations are presented on the concept of "planning" - a coordinated set of decisions to be translated into practical actions - but stressing its dynamic character and thus the need for a relatively continuous "updating", in practical as well as theoretical terms.

With some of the principle aspects of planning thus clarified, the need is emphasized for a precise definition of the specific parameters which form an indispensable basis for any "targeted" evaluation.

One next notes the most important implications of the orientation toward future actions inherent in planning (the need for prediction, the uncertainty of conditions, etc.). The question is also raised as to the criteria suitable for specific evaluations with respect particularly to the vast and complicated realm of the "operative alternative", specifying its limitations (periods planned or susceptible to planning; public and private activities, etc.).

Finally one stresses that given today's complex and dynamic social, economic and structural conditions, planning, and especially urban planning, can only have and retain a *relative value* which is exclusively *temporal*.

Résumé

One expose avant tout certaines considérations sur le concept de "planification" - ensemble coordonné de décisions qui se traduisent en actes opérationnels - en soulignant en même temps le dynamisme et donc la

nécessité d'une "mise à jour" pratiquement continuelle non seulement théorique mais plutôt opérationnelle.

Après avoir précisé certains aspects principaux de la planification, on insiste sur la nécessité de déterminer des paramètres clairs et spécifiques qui représentent la base irremplaçable et préliminaire pour procéder à des évaluations "ciblées".

On indique ensuite les conséquences les plus importantes dues au fait que la planification est tournée vers des actions futures (nécessité de prévisions, conditions d'incertitude, etc.). On se demande par ailleurs selon quels critères il faut procéder aux évaluations spécifiques aussi par rapport à la thématique vaste et compliquée de l'"alternative opérationnelle", en précisant les limites de validité (laps de temps planifié ou planifiable, fonction d'information et fonction privée, etc.). On souligne enfin que, vu le dynamisme actuel multiple sur le plan economico-social et structurel, la planification, et en particulier la planification urbaine ne peut qu'avoir et conserver une valeur relative et totalement temporelle.